Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/11170

23. 06. 98

Beschlußempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Gerald Häfner, Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln), und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 13/10261 –

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksantrag, Volksbegehren und Volksabstimmung im Grundgesetz

A. Problem

Mehr als zwei Drittel der Bevölkerung wollen direkt über politische Sachfragen entscheiden. Sie sind nicht länger damit zufrieden, als Steuer- und Beitragszahler die Entscheidungen der Politik zu verantworten, auf deren Zustandekommen sie aber nur indirekt über die turnusmäßige Teilnahme an Wahlen Einfluß nehmen zu können. Für die Bürgerinnen und Bürger können die alle vier Jahre stattfindenden Wahlen zum Deutschen Bundestag dieses Defizit nicht ausgleichen. Wahlentscheidungen sind keine Sachentscheidungen und Mehrheiten im Parlament und in der Bevölkerung sind in vielen Fällen nicht identisch. Für die Menschen selbst und für die politische Kultur ist es ein erheblicher Unterschied, ob sich die Volkssouveränität nur in Wahlen oder auch in Abstimmungen ausdrücken kann. Bei aller Härte der Auseinandersetzungen im Vorfeld der Abstimmungen sind sie in der Regel sachbezogener und weniger machtorientiert, als das bei Wahlkämpfen oft der Fall ist.

Die unmittelbare Teilhabe an Demokratie und Volkssouveränität sind in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland wenig befriedigend gelöst. Die Bürgerinnen und Bürger bleiben auf Bundesebene nur Zuschauerinnen und Zuschauer. Bei Wahlen wird die Zusammensetzung des Parlaments und teilweise auch dessen personelle Zusammensetzung bestimmt. Die Bevölkerung bleibt aber von politischen Sachentscheidungen ausgesperrt.

Das Grundgesetz selbst steht auf der Seite der Menschen, die mehr Beteiligungsrechte verlangen. Es legt in Artikel 20 Abs. 2 fest, daß „alle Staatsgewalt ... vom Volke" ausgeht. Text und Auftrag der Verfassung sind klar. Neben den politischen Wahlen soll

es auch Abstimmungen geben, in denen das Volk die Staatsgewalt unmittelbar ausübt. Solche Abstimmungen hat es aber bis heute nicht gegeben. Während der Deutsche Bundestag zügig ein Bundeswahlgesetz zur Konkretisierung des Artikels 20 Abs. 2 verabschiedete, hat er es bis heute nicht vermocht, ein Bundesabstimmungsgesetz zu beschließen, auch den zweiten Teil des unmißverständlichen Grundgesetzauftrages umzusetzen.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf schafft die verfassungsmäßigen und einfachgesetzlichen Voraussetzungen für die Einführung von Volksantrag, Volksbegehren und Volksabstimmung auf Bundesebene. Er leistet damit einen wichtigen Beitrag zum Abbau des Demokratiedefizits in Deutschland, das als einer der letzten Staaten in Europa außer bei der Neugliederung des Bundesgebiets keine direkte Demokratie auf gesamtstaatlicher Ebene zuläßt. Der Ausbau demokratischer Beteiligungsrechte baut auf der Idee der Demokratie auf, einer der wichtigsten Grundsätze der neueren Geschichte. Sie begründet sich auf die Überzeugung, daß das Volk nicht Untertan einer Herrschaft ist, sondern selbst Souverän.

Um den Auftrag des Artikels 20 Abs. 2 des Grundgesetzes, wonach alle Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird, zu verwirklichen, muß das Grundgesetz an verschiedenen Stellen ergänzt werden. Insbesondere durch den neuen Artikel 82a (Volksinitiative, Volksbegehren, Volksabstimmung) erfolgt die Klarstellung, daß neben dem parlamentarischen Gesetzgeber in Einzelfällen auch das Volk selbst als Gesetzgeber tätig werden kann.

Das gesamte Abstimmungsverfahren gliedert sich in drei Abschnitte. Auf der ersten Stufe kann jede Bürgerin und jeder Bürger einen Volksantrag auf den Weg bringen. Stimmen 100 000 Abstimmungsberechtigte diesem Antrag zu, muß sich der Deutsche Bundestag mit der vorgelegten Sachfrage befassen. Der Antrag selbst kann sich auf eine bloße Aufforderung an das Parlament beschränken, in bestimmter Weise tätig zu werden. Er kann aber auch einen vollständigen Gesetzentwurf beinhalten, dessen Verabschiedung vom Parlament verlangt wird. Nach einer parlamentarischen Ablehnung des Volksantrags können 1,5 Millionen Stimmberechtigte in einem Volksbegehren die eigentliche Abstimmung verlangen, bei der dann die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet. Dieses Quorum dient der notwendigen Qualifizierung und Beschränkung der Vorlagen auf wirklich wesentliche Themen. Bei Änderungen des Grundgesetzes ist eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden erforderlich.

Eine verantwortliche Urteilsbildung hängt von der Möglichkeit ab, die Argumente für und wider in der anstehenden Frage kennenzulernen und selbst abzuwägen. Die Information über das Anliegen des Gesetzentwurfs bedarf in einem gewissen Umfang der finanziellen und organisatorischen Unterstützung durch staatliche Stellen. Ansonsten besteht die Gefahr, daß diejenigen, die über genügend finanziellen und publizistischen Rückhalt verfügen,

eine breite Öffentlichkeit erreichen können. Der Entwurf regelt die Zuwendungen an die Initiativen und die Versendung der Abstimmungsunterlagen.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Die Kosten einer Abstimmung sind ebenso wie die Ausgaben für Wahlen Demokratiekosten. Die Höhe der entstehenden Kosten richtet sich naturgemäß nach der Anzahl der eingeleiteten und erfolgreich zustande gekommenen Volksbegehren, deren Zahl offen ist. Den Verwaltungskosten müssen indes die Einsparungen gegenübergestellt werden, die sich beispielsweise durch die Verhinderung fragwürdiger oder gar unsinniger Projekte ergeben. Die bisherigen Erfahrungen bei Abstimmungen in den Bundesländern oder in den Kommunen zeigen, daß erfolgreiche Abstimmungen in aller Regel zu Einsparungen und nicht zu Mehrausgaben führen. Von daher ist durch die Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksabstimmung per Saldo mit nicht unerheblichen Einsparungen für die öffentlichen Haushalte zu rechnen.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 13/10261 abzulehnen.

Bonn, den 23. Juni 1998

Der Innenausschuß

Dr. Willfried Penner	**Erwin Marschewski**	**Dieter Wiefelspütz**	**Cem Özdemir**
Vorsitzender	Berichterstatter	Berichterstatter	Berichterstatter
	Dr. Max Stadler	**Ulla Jelpke**	
	Berichterstatter	Berichterstatterin	

Bericht der Abgeordneten Erwin Marschewski, Dieter Wiefelspütz, Cem Özdemir, Dr. Max Stadler und Ulla Jelpke

1. Der **Gesetzentwurf** wurde in der 239. Sitzung des Deutschen Bundestages am 29. Mai 1998 dem Innenausschuß federführend sowie dem Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung und dem Rechtsausschuß zur Mitberatung überwiesen.
2. Der **Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung** (1. Ausschuß) hat in seiner 89. Sitzung in Geschäftsordnungsangelegenheiten am 18. Juni 1998 einvernehmlich bei Abwesenheit der Antragstellerin Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.
3. Der **Rechtsausschuß** hat in seiner Sitzung am 23. Juni 1998 mit den Stimmen der Fraktion der CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS, bei Enthaltung der Fraktion der SPD und Abwesenheit der Fraktion der F.D.P., die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.
4. Der **Innenausschuß** hat den Gesetzentwurf in seiner 89. Sitzung am 23. Juni 1998 abschließend beraten und ihn mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS abgelehnt.

Bonn, den 23. Juni 1998

Erwin Marschewski	**Dieter Wiefelspütz**	**Cem Özdemir**	**Dr. Max Stadler**	**Ulla Jelpke**
Berichterstatter	Berichterstatter	Berichterstatter	Berichterstatter	Berichterstatterin

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333